



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Ing. Jaroslav Benc**, Nové Dvory 65, Nížkov, zastoupeného advokátem JUDr. Jiřím Sehnalem, Politických vězňů 27, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2022, čj. MZP/2021/560/1732, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2022, čj. 18 A 43/2022-40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod (dále jen „ČIŽP“), ze dne 31. 8. 2021 byl žalobce jako podnikající fyzická osoba shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 88 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterého se dopustil tím, že na konci května 2019 bez souhlasu orgánu ochrany přírody provedl škodlivý zásah do významných krajinných prvků – rybníků nalézajících se na pozemcích dle KN parc. č. 2062 a parc. č. 2099 v k. ú. Nové Dvory u Velké Losenice, tím, že na nich vypustil a dále choval kachny divoké březňáčky (minimálně 60 kusů), čímž došlo k poškození funkce rybníků a k oslabení jejich ekologicko-stabilizační funkce. Za uvedené jednání mu byla uložena pokuta ve výši 15 000 Kč (výrok I rozhodnutí ČIŽP).

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2022 změnil rozhodnutí ČIŽP tak, že výrok I po změně zní tak, že žalobce byl shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny, kterého se dopustil tím, že na konci května 2019 bez souhlasu orgánu ochrany přírody provedl škodlivý zásah do významných krajinných prvků – rybníků nalézajících se na pozemcích dle KN parc. č. 2062 a parc. č. 2099 v k. ú. Nové Dvory u Velké Losenice, tím, že na nich vypustil a dále choval kachny divoké březňáčky v počtu minimálně 60 kusů, *čímž došlo k oslabení jejich ekologicko-stabilizačních funkcí – došlo k ovlivnění jejich trofie, eliminaci výskytu vodní vegetace a omezení biodiverzity.* Tímto jednáním žalobce porušil povinnost stanovenou mu v § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 3 000 Kč.

[3] Žalobce neuspěl ani u městského soudu, který jeho žalobu zamítl.

2. Kasační řízení

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] Stěžovatel má za nesporné, že souhlas k vypouštění kachen neměl. Namítl však, že (jak uvedl i ve své výpovědi) kachny vypouštěl již od roku 2013. V rozhodnutí žalovaného však přestupek není vymezen jako pokračující. V daném případě ostatně ani není dána blízká časová souvislost. Podstatné však je, že v případě stěžovatele jako podnikající fyzické osoby se jedná o odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za výsledek. Zásadní vadou řízení a základem nesprávného posouzení věci pak je, že nikdo nezkoumal, *kdy* tento výsledek nastal. Stěžovatel uvedl, že bez ohledu na zavinění je i ve správním řízení nezbytné prokázat příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním, které je základem dané objektivní odpovědnosti, a výsledkem, který je zapotřebí prokázat jako podmínku pro uložení sankce. Příčinná souvislost je vždy nedílnou součástí objektivní stránky skutkové podstaty deliktu a vždy musí být posouzena (např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2011, sp. zn. 23 Cdo 1583/2010). Stěžovatel si je přitom vědom toho, že určitým limitem při aplikaci soukromoprávních závěrů na veřejnoprávní delikty je to, že u správních deliktů týkajících se ochrany životního prostředí je škodlivý následek vyjádřen již jako nesplnění určité veřejnoprávní povinnosti (není vyžadována měřitelná škoda). V této souvislosti provedl stěžovatel podrobnější rozbor problematiky a poukázal rovněž na zásady umělé izolace jevů a gradace příčinné souvislosti. Zdůraznil, že pro účely správního trestání je nezbytné izolovaně posoudit jednání a následek (popsané ve skutkové podstatě). Pokud mezi nimi je příčinná souvislost, pak teprve lze hodnotit protiprávní jednání v rámci správního trestání. To se podle názoru stěžovatele v nynější věci nestalo.

[6] Stěžovatel přitom nepolemizuje s odbornými závěry o tom, že střevní výměšky kachen mohou způsobit zakalení vody, že okusem porostů a případným hrabáním v bahně na okrajích anebo na dně rybníků, jakož i lovením drobných živočichů jako pulců a rybího potěru, dochází k ovlivnění biotopu.

[7] Stěžovatel ovšem v této souvislosti namítá, že nebylo zkoumáno, jaký byl stav rybníků před začátkem května 2019 (popř. před počátkem května 2017), kdy stěžovatel již

pokračování

zřejmě kachny vypouštěl bez potřebného povolení. Jednání, které předcházelo roku 2013, nelze s ohledem na tříletou promlčecí dobu postihnout. Podstatnou vadou řízení je tedy podle názoru stěžovatele okolnost, že správní orgány (mlčky) předpokládaly, že skutečnost posledního vypouštění kachen zakládá odpovědnost za stav, který mohl vzniknout i jiným (byť protiprávním) jednáním stěžovatele, které spočívalo ve vypuštění kachen bez příslušného povolení orgánu ochrany přírody, avšak vzhledem k promlčení je již není možné postihnout. Otázka vzniku škodlivého následku je pro posouzení odpovědnosti za přestupek stěžejní otázkou a souvisí s nutností prokázat příčinnou souvislost mezi postihovaným jednáním a následkem. Je zde totiž vysoká pravděpodobnost, že zakalení vody a další následky byly způsobeny daleko dříve kombinací vlivu kachen s ostatními faktory (např. splachem z polí a dalšími skutečnostmi namítanými stěžovatelem). Dané následky tak nevznikly v důsledku jednání stěžovatele v květnu 2019.

[8] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a ČIŽP, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný uvedl, že posouzení, zda se jedná o škodlivý zásah a zda je dána příčinná souvislost s jednáním stěžovatele, je v kompetenci správních orgánů. ČIŽP je specializovaný správní orgán na úseku ochrany životního prostředí a toto posouzení spadá do její odborné působnosti. Městský soud se hodnocením této otázky zabýval a neshledal pochybení správních orgánů v tom, že jednání stěžovatele posoudily jako naplňující skutkovou podstatu přestupku podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatel vymezení času spáchání přestupku „na konci května 2019“ ve správním řízení nezpochybnil. Nezpochybnil ani závěr o narušení ekologicko-stabilizační funkce rybníků v důsledku vysokého množství chovaných kachen, jež výrazně převyšuje doporučené hodnoty. Inspektoři provedli na rybnících inspekční šetření dne 8. 7. 2019, při kterém byl zaznamenán početný chov divokých kachen. Na obou rybnících se nacházely dvě budky pro kachny a krmíště s ječmenem a pšenicí. Voda v rybnících byla zkalená, jejich břehy podemleté a „vyžrané“ bez přítomnosti litorálního porostu. Stěžovatel při kontrole uvedl, že na konci května 2019 vypustil na spodní rybník (tzv. „Morkusárna“) 15 kachen a na horní rybník 45 kachen. ČIŽP tak shledala porušení zákona ke konci května 2019, tj. ke dni jeho prvního zjištění, protože vyhodnotila, že stěžovatelem uváděné množství vypouštěných kachen (minimálně 60) na dotčené rybníky je s ohledem na jejich rozlohu (celková velikost cca 0,60 ha) pro rybníky ohrožující a oslabuje jejich ekologickou stabilitu. Zásah vyžadoval souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny. Podpůrně si pak ke zjištění škodlivosti stěžovatelem provedeného zásahu ČIŽP vyžádala od Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, regionálního pracoviště Správy CHKO Žďárské vrchy, vypracování odborného vyjádření. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že nemíní polemizovat s odbornými závěry o tom, že střevní výměšky kachen mohou způsobit zakalení vody a že okusem porostů a případným hrabáním v bahně na okrajích nebo dně rybníků a lovením drobných živočichů jako pulců a rybího potěru dochází k ovlivnění biotopu. Další faktory, které měly vliv na zhoršenou ekologicko-stabilizační funkci rybníků (jako vyústění kanalizace z okolní zástavby, zanedbatelná míra chovu ryb a eroze půdy, včetně nedůslednosti ze strany orgánů ochrany přírody), byly promítnuty do výše uložené pokuty (snížení z 15 000 Kč na 3 000 Kč).

[10] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost stěžovatele zamítl.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody.

[13] Podle § 88 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny za přestupek lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1.

[14] NSS nejprve podotýká, že ve věci správně před městským soudem rozhodoval senát (§ 31 odst. 1 s. ř. s.), protože se nejedná o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, ani o věc, v níž rozhoduje ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. specializovaný samosoudce. V důsledku uvedeného také v této věci odpadá otázka posouzení přijatelnosti kasační stížnosti, tj. zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje stěžovatelovy zájmy (§ 104a s. ř. s.).

[15] Dále NSS konstatuje, že shledal, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný; je z něj patrné, z jaké právní úpravy městský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl.

[16] Kasační stížnost v podstatě obsahuje jen jedinou námitku, a to naplnění jednoho z předpokladů odpovědnosti stěžovatele za přestupek, tj. škodlivosti zásahu do významného krajinného prvku jako jednoho ze znaků skutkové podstaty přestupku podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny (tedy zda vznik škodlivého následku je v příčinné souvislosti s vytýkaným jednáním stěžovatele).

[17] V souladu s konstantní judikaturou NSS konstatuje, že odpovědnost vznikající na základě § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny je odpovědností objektivní. Jestliže je odpovědnost za určitý delikt objektivní, pak se jedná o odpovědnost za následek, tj. bez ohledu na zavinění. Otázka zavinění se vůbec nezkoumá, zkoumá se však zejména naplnění obligatorních znaků objektivní stránky v dané věci dotčené skutkové podstaty, kterými jsou jednání, následek a příčinná souvislost mezi nimi. Příčinná souvislost (kauzální nexus) je vztah mezi protiprávním jednáním jako příčinou a škodlivým následkem, který je právě tímto jednáním vyvolán (srov. např. rozsudek ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50).

[18] Již v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, který mimo jiné cituje i městský soud, pak NSS rovněž vyslovil, že v řízení o uložení pokuty za správní delikt je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu správními orgány a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat se zásadou materiální pravdy, jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu, a zásadou vyšetřovací podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu.

[19] K námitkám stěžovatele je třeba také zdůraznit, že pojem „škodlivý následek“ nelze zaměňovat s „materiální škodou“. Škodlivý následek spočívá v porušení či ohrožení právem

pokračování

chráněného zájmu. V nyní projednávané věci je třeba vycházet z § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého jsou významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Mezi takové zásahy patří zejména umisťování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů. Podrobnosti ochrany významných krajinných prvků stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. Rybník přitom je ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) věty první zákona o ochraně přírody a krajiny významným krajinným prvkem.

[20] Městský soud rovněž správně připomenul [bod 57 napadeného rozsudku], že NSS v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, čj. 4 As 198/2018-50, dovodil, že „k závěru o odpovědnosti za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny musí být mimo další předpoklady (protiprávního jednání se dopustil stěžovatel jako fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, svým jednáním zasáhl do významného krajinného prvku, jednání uskutečnil bez souhlasu orgánu ochrany přírody) splněna také podmínka, že jde o zásah škodlivý. Tuto škodlivost musí prokázat a v rozhodnutí odůvodnit správní orgány“. I podle názoru NSS této povinnosti správní orgány v nynější věci dostály.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že ke škodlivému následku nemuselo dojít v důsledku jemu vytýkaného jednání na konci května 2019, ale v důsledku jiných skutečností (případně i jeho vlastního, avšak promlčeného, jednání, protože kachny vypouštěl a choval již od roku 2013). To, že škodlivý následek (nedobrá stav rybníků) nastal v důsledku jiných skutečností, ostatně stěžovatel tvrdí konstantně (srov. též bod [58] či [74] napadeného rozsudku).

[22] Městský soud v této souvislosti přiléhavě rozvedl, že výčet zásahů, který je uveden v § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pouze demonstrativní a pro posouzení jednání stěžovatele je tak podstatné, zda vytýkané jednání může „vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce“ (bod [59] napadeného rozsudku).

[23] NSS souhlasí s městským soudem, že právě uvedenou skutečnost správní orgány řádně prokázaly, zjistily dostatečně skutkový stav a žalovaný také své rozhodnutí řádně zdůvodnil. Orgány ochrany přírody jsou jistě nadány patřičnou odbornou kompetencí k hodnocení, zda daný záměr (jednání) může významný krajinný prvek negativně zasáhnout. Žalovaný ve svém rozhodnutí dostatečně vysvětlil, proč právě vypouštění a chov polodivokých kachen může negativně ovlivnit estetický či ekostabilizační význam daných rybníků jako významných krajinných prvků. Poukázal zejména na to, že zásah do ekologicko-stabilizační funkce rybníků má vliv na jednotlivé druhy rostlin a živočichů, které zahrnují i zvláště chráněné druhy. Již ČIŽP pak vyhodnotila, že 60 kachen vypuštěných stěžovatelem na konci května 2019 je s ohledem na rozlohu rybníků pro ně ohrožující a oslabuje jejich ekologickou stabilitu. Zásah tedy vyžadoval souhlas orgánů ochrany přírody. Žalovaný přitom vycházel nejen z místního šetření, výsledků kontroly, ale rovněž ze závěrů odborného zhodnocení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. ČIŽP dále

konstatovala, že vypuštěním a chovem kachen v dané lokalitě v roce 2019 ve zjištěných hustotách vznikl škodlivý následek v podobě snížení ekologicko-stabilizačních funkcí rybníků jako významných krajinných prvků, a tedy k jejich poškození. Tento zásah vedl zejména k ovlivnění trofie rybníků (vlivem kachních exkrementů a rozkládajících se zbytků potravy neodpovídala míra eutrofizace jejímu přirozenému potenciálu), k eliminaci výskytu vodní vegetace (vyžírací tlak kachen na ekosystém rybníka i přilehlé biotopy; destrukce litorálních porostů sešlapem a pastvou v místě výlezů kachen na břehy a v krmných místech), ke změně průhlednosti vody a k omezení biodiverzity (zejména omezení výskytu zdejší populace obojživelníků – čolka velkého, kterého kachny obecně konzumují). Žalovaný dále rozvedl problematiku vypouštění uměle odchovaných kachen a jejich ekologicky únosného množství. Rovněž městský soud se danou problematikou a příčinnou souvislostí mezi jednáním stěžovatele na konci května 2019 a škodlivým zásahem (následkem) k žalobním námitkám velmi podrobně na několika stranách svého rozsudku zabýval (srov. např. body [58] až [73] napadeného rozsudku). NSS v tomto směru na jeho rozsudek v podrobnostech odkazuje, neboť závěrům městského soudu nelze nic vytknout. Městský soud tak například přiléhavě poukázal na to, že dle odborného vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny ČR chov kachen ve zjištěných hustotách na daných rybnících mnohostranně narušuje ekosystém rybníků a přilehlých biotopů a je již z podstaty neslučitelný se zachováním dobrého stavu rybníků (nevyhnutelně vede k jejich poškození a oslabení ekostabilizačních funkcí).

[24] V této souvislosti je také vhodné pro úplnost podotknout, že nelze přijmout závěr, že k tomu, aby byl zásah škodlivý, musí nastat i takový škodlivý následek, který lze kvantifikovat. K tomu, aby byl zásah posouzen jako škodlivý, totiž postačuje závěr o ohrožení či oslabení funkcí významného krajinného prvku (srov. § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), což v souzené věci žalovaný dovedl (srov. čj. 4 As 198/2018-50).

[25] NSS tak závěrem konstatuje, že polemika stěžovatele o tom, zda tento stav byl způsoben na konci května 2019, či dříve vypuštěnými kachnami (resp. jinými okolnostmi), je pro posouzení objektivní odpovědnosti stěžovatele v nynější věci v zásadě irelevantní. Není totiž rozhodné, zda se na škodlivém následku případně podílely i jiné příčiny (činnosti, okolnosti). Je třeba zdůraznit, že přestupce způsobí následek, jestliže jeho protiprávní jednání je v řetězu příčin takovou složkou, bez které by k následku nedošlo nebo bez které by se jeho nebezpečí alespoň snížilo (tzv. gradace příčinné souvislosti). Pro rozhodnutí věci je tedy rozhodné, zda dané vypuštění 60 kachen stěžovatelem na konci května 2019 je hlavní a podstatnou příčinou tohoto stavu. To správní orgány, jak výše uvedeno, prokázaly a přesvědčivě zdůvodnily. Městskému soudu tak nelze vytýkat, že se s jejich závěry ztotožnil.

[26] NSS k argumentaci stěžovatele rovněž podotýká, že správní orgány daný přestupek neposoudily jako pokračující přestupek (úvahy stěžovatele v tomto směru jsou tedy bezpředmětné). Ostatní příčiny, které se podílely na zhoršené ekologicko-stabilizační funkci rybníků (např. vyústění kanalizace z okolní zástavby, zanedbatelná míra chovu ryb a eroze půdy, včetně nedůslednosti ze strany orgánů ochrany přírody), zohlednil žalovaný při stanovení výše uložené sankce-pokuty.

pokračování

[27] Stěžovatelovým námitkám tedy přisvědčit nelze, přičemž NSS se ztotožňuje se závěry žalovaného a městského soudu, na jejichž rozhodnutí v podrobnostech odkazuje.

4. Závěr a náklady řízení

[28] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. ledna 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu